

*Oyhandy, Angela*

## Inseguridad, Orden y Castigo en el México actual: Un análisis de los discursos Públicos: 1994-2008

---

**VI Jornadas de Sociología de la UNLP**

*9 y 10 de diciembre de 2010*

*Cita sugerida:*

Oyhandy, A. (2010). *Inseguridad, Orden y Castigo en el México actual: Un análisis de los discursos Públicos: 1994-2008*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5477/ev.5477.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5477/ev.5477.pdf)

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

**Jornadas Nacionales de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.**

**Mesa 26: Crimen y Castigo: Leyes, Justicias e instituciones de seguridad en América Latina.**

**Autor: Angela Oyhandy. Carrera de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP.**

**Correo: angeoyhandy@gmail.com**

**Inseguridad, Orden y Castigo en el México actual: un análisis de los discursos Públicos: 1994-2008.**

## **Introducción.**

El objetivo de esta ponencia es analizar la constitución de la “inseguridad” como problema público de primer orden en el México contemporáneo. Específicamente, aquí exploraremos las distintas demandas, reacciones y definiciones sobre las instituciones coercitivas del estado que se han ventilado en el período 1994-2006, en el marco de la cobertura del problema de la inseguridad, en los titulares, editoriales y columnas de opinión publicados en los periódicos La Jornada, El Universal y Reforma. Así, la inseguridad nos interesa en tanto tema público que interpela la dimensión punitiva del estado. Hablamos de un estado mexicano que en los últimos 20 años, ha experimentado una serie de cambios sustantivos: retraimiento en su papel organizador de la economía, delegación de tareas desde el centro hacia las entidades federativas y municipios, el quiebre de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y una nueva inserción internacional en términos económicos y políticos. Esta ponencia hilvana algunos argumentos derivados de una investigación realizada al amparo de una perspectiva sociológica relacional que sostiene que difícilmente podamos acceder a una visión precisa sobre los cambios recientes en el estado mexicano sino indagamos también en el renovado protagonismo de sus instituciones punitivas. Desde la década de los noventa las instituciones punitivas han avanzado desde los márgenes hacia el centro de la agenda pública, siendo tematizadas como fuentes de malestar pero al mismo tiempo, de potenciales soluciones para enfrentar los problemas de la sociedad mexicana. Y es que los asuntos policiales, tradicionalmente tematizados en la “nota roja” bajo un formato melodramático y alejado de los grandes debates nacionales y académicos, se desplazaron a partir de los años ochenta desde los márgenes hacia las secciones principales de los periódicos, desde la prensa popular y “alarmista” hasta las primeras planas de la prensa “formadora de opinión”. Pero no se trata exclusivamente de un desplazamiento espacial sino

también temático y estilístico ya que bajo el tema de la inseguridad pública, la descripción de los casos policiales ya no se concentra en la singularidad de las historias de vida sino que son explicados como consecuencias de un problema mayor, (la inseguridad) que lo contiene y explica. La “nota roja” en México (Piccatto, 2003; Speckman, 2000; Monsivais, 1994; Diez-Laurini, 1993) se concentraba en el individuo delincuente y su singularidad biográfica, en ella el delincuente solía ser el personaje protagónico y las víctimas del delito actores secundarios. Los “casos policiales” propiciaron la ocasión para el despliegue de contundentes afirmaciones sobre lo normal y lo patológico en la vida social.<sup>1</sup> Si bien estas características se replican en ciertos casos resonantes, desde finales del siglo XX, las noticias policiales al interior del tema de la inseguridad pública son integradas en un marco interpretativo (“frame”) que trabaja a partir de la masividad de ciertos delitos, deteniéndose en la generalización de los casos particulares y “ponderando cada vez más la sociología y los rudimentos de la ciencia política por sobre la “magia del crimen” (Monsivais, 1992: XXI). Este cambio ha sido considerado, en general, como la reacción esperable ante el aumento cuantitativo y la transformación cualitativa de ciertos delitos. Por el contrario en este trabajo, sin desconocer la centralidad de la relación existente entre el aumento del delito y la construcción de la inseguridad como tema público, partimos de las conclusiones de la investigación comparada que rechaza el automatismo en la relación entre el movimiento estadístico de los indicadores delictivos y su cobertura mediática. En este contexto, el primer dato a considerar es que el uso que se hace de las referencias estadísticas en los diarios mexicanos no trabaja en el registro de tendencias de mediano ni de largo plazo, sino en la comparación de lapsos temporales acotados (1 o 2 años o inclusive algunos meses), temporalidad que inhibe la posibilidad de contextualizar los movimientos, observar procesos ni evaluar

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, desde finales del siglo XIX y en el marco de la discusión que se desarrollaba entre los partidarios del libre albedrío y los propiciadores del determinismo (social o biológico) la nota roja ensayaba, desde los detalles del caso truculento, hipótesis sobre la relación entre el individuo y la sociedad. Elisa Speckman se detiene en el famoso caso del “Tigre de Santa Julia” para aproximarse al choque de ideas y valores que se suscitaba entre autoridades y públicos, o bien, entre distintas líneas editoriales: “...Mientras las autoridades calificaron al “Tigre” de asesino y de ladrón, él afirmó: “he matado, pero no he robado. Soy un hombre, pero no ratero. Ello refleja su código de valores. No le importó admitir ser responsable de homicidio, un delito más grave a los ojos de los legisladores y por tanto, merecedor de una sanción mayor que el robo, pero no aceptó ser tildado de ratero pues quizá, en su concepción, ello equivalía a ser rebajado, minimizado, e incluso ser considerado como un cobarde” (Speckman 2002; 158).

políticas. Así, se define el problema de la inseguridad a partir de memorias de corto plazo y fragmentadas (Kessler, 2005; Rey, 2005). Si bien la cita de porcentajes y la caracterización en términos cuantitativos es una de las improntas del tratamiento mediático de la inseguridad pública, no habría que perder de vista que la lógica de la construcción de titulares y noticias de primera plana presenta una asimetría estructural con la racionalidad estadística que a la hora de jerarquizar problemas trabaja en la identificación de aquello que se repite, lo “normal”. Por el contrario, desde los titulares y editoriales la inseguridad es narrada bajo la idea de “crisis” que refiere a un empeoramiento de la situación presente respecto del pasado. Hasta 2007, el último año incluido en nuestro relevamiento sistemático de titulares y editoriales, distintas fuentes estadísticas permiten afirmar el descenso de los homicidios violentos en términos nacionales. Este dato contradecía abiertamente las percepciones sobre el tema (Escalante) y difícilmente sonaba creíble para cualquier ciudadano. La desconfianza en las estadísticas oficiales y los numerosos relatos y vivencias personales de la “inseguridad” tornaban inverosímil este dato. En las páginas que siguen presento algunas afirmaciones acerca de los cambios y continuidades en la tematización de la inseguridad, prestando especial atención a las interpelaciones al estado.

*1994- 2000. La inseguridad pública como producto de la ingobernabilidad: crímenes políticos, clases medias y prensa independiente.*

Mi primera afirmación sostiene que la inseguridad como tema público en 1994, tiene una naturaleza bifronte. Por un lado, expresa el proceso de liberalización de la prensa de la censura estatal al tiempo que es síntoma de la confluencia de distintas líneas editoriales (de modo esquemático podríamos decir de izquierda a derecha) en una narrativa de la inseguridad en clave democrática y “anti-estatalista“. Pero también se apuntala en la propia producción discursiva del elenco gobernante, (del Partido Revolucionario Institucional) interesada en promover la necesidad de un “estado fuerte”, frente a los duros cuestionamientos sociales y políticos que venía sufriendo el régimen político. Particularmente el primer año analizado, 1994, fue percibido como el año de la inseguridad y fue recurrente la descripción de la crisis de inseguridad como “la más grave desde la Revolución Mexicana”. Aunque los peores indicadores delictivos de todo el período estudiado se concentrarían en los años inmediatamente posteriores (1996-1997), la percepción dominante ubicaba en 1994, “el inicio del fin”. Se trató de un año cargado de acontecimientos impactantes, además de la aparición pública del EZLN y la grave crisis

económica, en marzo de ese año fue asesinado el candidato del PRI a la presidencia de la nación, evento que trastocó la vida política y consolidó en la opinión pública el concepto “ingobernabilidad” como diagnóstico hegemónico sobre la situación. Los periodistas y analistas argumentaron que este crimen implicaba un “parte-aguas” de resultados inesperados en la vida social. Sin entrar en los pormenores del derrotero policial-judicial del caso, en la prensa primó el consenso interpretativo sobre su indudable carácter político (algunos hablaron de “crimen de estado”) que expresaba la ruptura de las reglas de la sucesión presidencial que desde hacía décadas estructuraba la transmisión de la autoridad al interior del partido gobernante. La causa de la violencia se ubicaba en la corrupción política y la sociedad era percibida como rehén del autoritarismo estatal-partidario:

“El desmoronamiento del sistema político mexicano, que inició su etapa terminal a raíz del asesinato de Luis Donaldo Colosio hace ya un par de años, ha repercutido en diversos ámbitos de la sociedad mexicana. Desde el mediano empresario hasta el más humilde campesino han visto golpeado su nivel de vida y sus expectativas de bienestar, como consecuencia de la guerra desatada al interior de la clase gobernante. Este mismo fenómeno ha ocasionado el derrumbamiento de los aparatos de seguridad que tradicionalmente se sostenían con base en un control efectivo de bandas y grupos de asaltantes, con las que las policías tenían contactos y mantenían negociaciones permanentes sobre las áreas y los negocios permitidos para el hampa”.(Ezra Shabot, Reforma, 27 de marzo de 1996)

Al analizar las fuentes de los tres periódicos es notable el consenso en torno a la primacía de la crisis política como “causa” de la inseguridad. Distintos secuestros y asesinatos resonantes fueron interpretados como síntomas de la descomposición del régimen priísta, articulados al interior de los relatos sobre la corrupción estatal que protagonizaba el por entonces presidente de la república Carlos Salinas de Gortari y su círculo íntimo. De la mano de estos casos en los cuales víctimas y victimarios eran parte del grupo gobernante, el desempeño de las instituciones de seguridad y justicia ocuparon un protagonismo inusitado. Estos casos célebres proporcionaron las imágenes mediáticas de la inseguridad como un problema sistémico del régimen político mexicano. Uno de los rasgos fundamentales de la fisonomía del problema de la inseguridad y sus respuestas estatales fue su emergencia al calor de estos “casos célebres”, protagonizados por personajes famosos (empresarios, políticos, artistas, y/o sus familiares). Pero estos casos célebres son leídos sólo como íconos o puntas del iceberg de un fenómeno que alcanzaba entonces a todos los sectores sociales. Así, son integradas en la narrativa de la inseguridad “pequeñas historias”

de victimización. El anonimato de víctimas y victimarios explican que estos eventos no sean capaces de organizar por sí solas alguna noticia, pero apuntalan desde la anécdota decenas de editoriales y columnas. Estas “pequeñas historias” fueron interpretadas como situaciones acotadas a personas implicadas en la producción de la violencia y percibidas como una amenaza que recaía en todos los habitantes: la potencial universalización de la situación de víctima, constituyó una de sus fortalezas como tema público, más aún, la figura de la víctima del delito apareció como una de las caras visibles de la ciudadanía. De este modo, la aparición de lo policial en la portada de periódicos como la Jornada o Reforma bajo la categoría “inseguridad” expresa el aumento cuantitativo y la atipicidad de ciertos delitos pero también de las víctimas que, por su condición social, no pueden ser fácilmente incorporadas a ese espacio de naturalización de la violencia urbana que tradicionalmente ha sido la nota roja. En estas “pequeñas” historias abundan los relatos en primera persona (de periodistas y columnistas) que señalan las nuevas experiencias de asaltos en restaurantes ubicados en barrios exclusivos, atracos en taxis que transportan desde el aeropuerto a amigos europeos, robos en la vía pública. Estas narraciones junto a la reseña de casos más dramáticos como secuestros, violaciones y asesinatos, caracterizan a la inseguridad como un fenómeno macro-social que afectaba a toda la sociedad. La frase “ya no hay quien no tenga al menos un amigo o un familiar que haya sido víctima de la delincuencia”, se repite como síntesis de esta experiencia de reciente victimización de las clases medias ciudadinas que empieza a ser narrado como un problema que alcanza “a todos”. De este modo, es necesario advertir que el ascenso del problema de la inseguridad no sólo se relaciona exclusivamente con el espectacular aumento de los delitos violentos que se verificó en aquellos años sino también con la incorporación de las clases medias al contingente de las víctimas.<sup>2</sup> Tomando como referencia el caso anglosajón es posible afirmar que el achicamiento de la “distancia espacial” que las clases medias guardaban hasta entonces con el delito en México parece haber influido en la explosión mediática de este tema.

El segundo factor de importancia crucial a la hora de entender la constitución pública de la inseguridad como tema es el proceso de democratización política y ciertos cambios en el

---

<sup>2</sup> Esto no quiere decir que este aumento no impactara en las condiciones de seguridad de los sectores más pobres sino que las experiencias que aparecen en nuestros periódicos y desde las cuales la inseguridad se constituye como problema público son las pertenecientes a las clases medias urbanas

periodismo gráfico (más atento a la voz “ciudadana”) que habilitaron la visibilización de las experiencias de victimización de estos grupos sociales dotados del suficiente capital social y simbólico como para transformar sus preocupaciones cotidianas en demandas al estado. Si como nos enseña la historia social la conciencia de que la inseguridad era una experiencia más o menos habitual entre los sectores sociales más desfavorecidos, esta memoria no se encuentra presente en la narrativa de la inseguridad, por el contrario, la idea de expansión o “derrame” desde arriba hacia abajo de la pirámide social de situaciones extremadamente violentas como el secuestro aparece como una referencia frecuente:

“Cuando se dio a conocer la noticia del secuestro de Pérez Porrúa, el 1 de diciembre del año pasado, me sentí embargado por una gran tristeza. Es cierto que no conocía personalmente a este hombre, que no sabía si era bueno o malo, brillante o tonto, pero el acto subrayaba la manera en que el secuestro se ha convertido en una industria inhumana que puede tocar a casi cualquiera. Leí que el automóvil de Pérez Porrúa había sido interceptado en una calle de la capitalina colonia Polanco. Meneé con tristeza la cabeza al enterarme de que el vehículo en que se transportaba el editor en el momento del secuestro era un Volkswagen Golf, difícilmente un auto de un hombre de dinero o de grandes pretensiones. (Reforma, Sergio Sarmiento, 10/1/96)

Dos temas centrales que empiezan a constituir el discurso “ciudadano” de la inseguridad por aquellos años sobrevuelan esta cita: la universalización de las experiencias de las clases medias urbanas, (la condición de la clase media como sinónimo de “casi cualquiera”), y la expresión de sentimientos de identificación emotiva con las víctimas del delito como el tono preferido para hablar de estos temas. Serán estos años fundacionales en la producción de imágenes que apenas una década después ya no forman parte de lo “noticiable”, al haber sido incorporado como horizonte de sentido sobre lo previsible en la vida citadina. En este marco, durante las décadas de los ochenta y de los noventa aparecen periódicos como La Jornada y Reforma, que más allá de sus diferentes orientaciones ideológicas comparten un posicionamiento editorial basado en la crítica al régimen de partido de estado, encarnado en la permanencia del PRI en el poder ejecutivo federal. Éste posicionamiento forma parte del contrato de lectura que establecen con sus lectores, mayoritariamente pertenecientes a la clase media urbana. Así, a la hora de reconstruir el clima de época en que estos periódicos formadores de opinión visibilizaron la demanda de seguridad es fundamental ponderar el impacto de la creciente autonomización de un sector de la prensa en la consolidación de una línea editorial crítica al elenco gobernante que difunde las noticias policiales ya no en el formato melodramático propio de la prensa popular sino bajo la

impronta de la “denuncia ciudadana” de un estado de crisis y violencia por el que debía responder el gobierno federal. Durante estos años las demandas de seguridad ocuparon un lugar protagónico en el proceso de “ciudadanización” de la agenda pública en periódicos como Reforma y La Jornada. El tema de la inseguridad en México encadenó las experiencias cotidianas de violencia con la denuncia del régimen priísta y las diversas propuestas de cambio. Así, la inclusión de casos policiales en estos periódicos fue defendida como denuncia del autoritarismo, corrupción y como parte del afianzamiento de la libertad de expresión. Pero al mismo tiempo, el elenco gobernante, fundamentalmente durante el sexenio de Zedillo, hace suyo el problema de la inseguridad pública a partir de una importante serie de reformas legales e innovaciones institucionales entre las cuales se destaca la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En estos discursos oficiales, la focalización en la existencia del “Crimen Organizado” como el principal problema de seguridad y la necesidad de reforzar los aparatos punitivos del estado aparecen como la nota central de la estrategia gubernamental. Al cartografiar los debates públicos entre 1994-2000 veremos que en torno a las causas de la “inseguridad” se constituye un terreno de disputas entre el gobierno y una heterogénea oposición que caracteriza la estrategia estatal como “autoritaria”. Desde los tres medios analizados, la dicotomía entre la ciudadanía (víctima del delito) y el estado (culpable por la inseguridad) organiza la lematización sobre la inseguridad. Las intervenciones estatales se orientaron al combate del “crimen organizado”, casi exclusivamente a partir del intento de superar las deficiencias legales y organizativas de las instituciones de seguridad pública y justicia, aumentando las penalidades. Sintetizando, el diagnóstico estatal se enfocó en los problemas de eficacia y desempeño de un aparato coactivo desafiado por grupos delictivos dotados de armas poderosas e infraestructura organizativa de alcance internacional. Si bien la “opinión pública” se encontraba sensibilizada hacia este problema, estos problemas de eficacia fueron considerados por una amplia oposición política y cultural como aspectos derivados de la ilegitimidad del estado mexicano. A pesar del impacto de los secuestros recientes y de las noticias sobre la violencia del narcotráfico en Guadalajara, la propia definición del crimen organizado fue objetada por los legisladores de los principales partidos políticos de oposición como un intento de vulnerar las garantías individuales y reforzar la política represiva. Y es que la identificación entre agentes estatales y crimen organizado fungió como uno de los argumentos a partir de los cuales se rechazaron las reformas gubernamentales propuestas que fueron interpretadas como intentos de ensanchar las



posibilidades de control y represión. El crimen organizado como una empresa que no puede florecer al margen de la complicidad estatal constituyó una definición compartida por los distintos columnistas de la oposición antigubernamental: “*La mayor parte de la inseguridad y la zozobra de los ciudadanos, viene de las autoridades (políticas, policíacas, fiscales, municipales) que actúan por su cuenta*”<sup>3</sup>. El potencial uso de las mayores capacidades represivas del estado para criminalizar a la oposición política en un contexto de crisis económica, movilización y descontento fueron los argumentos críticos esgrimidos por la izquierda, académicos y representantes de organismos de derechos humanos, aunque también al interior del PRI y PAN aparecieron voces críticas.

Sintetizando, en general, a pesar de todos estos reparos, en general, predominó tanto en la izquierda como en la derecha de la opinión pública una crítica del uso político del narcotráfico y del crimen organizado, aunque no se realizó una impugnación total a su propia constitución como problema a gestionar mediante un tratamiento punitivo. Por lo menos desde los personajes más visibles de los tres partidos mayoritarios, no se esgrimió un discurso crítico de la política de penalización del tráfico y producción de drogas. El debate en torno a la conveniencia de su criminalización fue por aquellos años una propuesta marginal entre los actores políticos más influyentes. A contrapelo de la experiencia argentina, en México, el llamado “proceso de transición a la democracia” fue acompañado por la creciente incorporación de los militares a las tareas de la seguridad pública, tendencia que se constituyó en uno de los rasgos estables de la política criminal de los últimos gobiernos mexicanos (Zedillo, Fox, Calderón). A pesar de la consolidación de esta política existieron numerosos debates en torno a la conveniencia o no de este creciente involucramiento. Me interesa reseñar aquí uno de los argumentos “fuertes” de los opositores a esta estrategia realizada desde la reivindicación de la importancia simbólica y material de las Fuerzas Armadas como cuerpo armado heredero de la revolución mexicana y sus conquistas sociales. Así, la negativa a la militarización de la seguridad pública se basaba en un intento de preservarlas de la infiltración por parte del narcotráfico. Aunque en ocasiones aparece superpuesto y confundido con argumentos en clave garantista es interesante notar que este rechazo no se apuntala en la clásica oposición liberal entre estado y ciudadano, sino que se construye

---

<sup>3</sup> Gabriel Zaid, Reforma, 24/11/96.

desde una lógica cercana a la idea de “razón de estado”, que prioriza la conservación de un recurso vital para la supervivencia del orden. En última instancia se trata de preservar su legitimidad, y con ella, la del estado mexicano en su conjunto. Bajo esta lectura la corrupción de las Fuerzas Armadas no es equiparable a la existente en otras instituciones estatales ya que se trataría del “corazón” o la “última trinchera del estado”. Esta evaluación positiva de las fuerzas armadas es capaz de trascender las divisiones partidarias e ideológicas. Recientemente Lucía Dammert y Veloso (2008) al estudiar la experiencia comparada de tres países latinoamericanos (México, Guatemala y Brasil) que han militarizado su seguridad pública, destaca la importancia de la confianza de la población mexicana en esta institución así como la falta de capacidad de sus policías como los rasgos definitorios de la militarización de la seguridad pública en México. Menos estudiadas han sido las percepciones de las elites políticas mexicanas hacia sus fuerzas armadas. El relevamiento realizado en la prensa, permite identificar una serie de evaluaciones peculiares para una mirada no nativa que suelen estar ausentes en la literatura comparada sobre este tema. Por ejemplo, la coincidencia argumentativa en la izquierda<sup>4</sup> tanto como en la derecha del espectro político:

"El hecho de llevar al Ejército en la propia lucha contra el narcotráfico a la cabeza ha puesto en una posición de vulnerabilidad a las Fuerzas Armadas y eso ha representado algo muy lamentable para el País y un riesgo como Nación". (Felipe Calderón, 25/8/96, PAN, Reforma).

“Ante este desgaste de cuadros del sistema actual, el presidente Zedillo ha optado por apoyarse en acaso la única institución que le parece confiable, sana o que aún queda en pie. Pero la militarización no sólo es peligrosa para el país entero, también expone al Ejército a severos riesgos de integridad institucional, a una gradual descomposición de sus cuadros y a la desaparición de valores que hasta los últimos años han sido importantísimos en su vertebración nacionalista”. (Carlos Montemayor, La Jornada, 25/2/97)

Aunque se trata de un tema imposible de abordar en profundidad, es necesario destacar la extendida confianza de la población en las fuerzas armadas y la medida de los distintos actores políticos a la hora de cuestionarlo, que contrasta crudamente con la mirada sobre instituciones civiles como el congreso o los partidos políticos. Quizás a propósito de esta extendida legitimidad entre distintos sectores sociales y la confianza en la superioridad técnica y moral de sus

---

<sup>4</sup> Hasta el Subcomandante Marcos del EZLN, diferencia al interior de las fuerzas armadas: “uno es el Ejército que ataca a indígenas, otro el que paga incendios y muere en la lucha contra el crimen.” (La Jornada, 97)

intervenciones, las Fuerzas Armadas mexicanas fueron incorporadas cada vez de modo más permanente en estas tareas. Más presente en los actores de la izquierda pero profundamente vinculado con la preservación de las fuerzas armadas como fuente de legitimidad, otro tema identificado es el rechazo a la militarización de la seguridad pública como condena al alineamiento económico y político con Estados Unidos y la subordinación de las políticas nacionales a las coordinadas dictadas en Estados Unidos. Se defiende una tradición estatal de independencia frente a la hegemonía estadounidense en la seguridad del continente que como vimos empieza a fracturarse en torno a la ayuda para el combate al narcotráfico desde finales de los años setenta. Así en estos años, uno de los marcos de lectura de este problema es el rechazo al intervencionismo estadounidense, exacerbado por la importancia asignada en las relaciones bilaterales a la política de certificación que el congreso de EEUU realizaba sobre las políticas mexicanas de combate al narcotráfico.

CIERRE.

*2001-2007 La fuerza pública frente al crimen organizado: del estado autoritario al estado fallido.*

La alternancia electoral operado en el año 2000 con la llegada al Ejecutivo de Vicente Fox del derechista PAN, implicó un giro en la posición oficial del estado mexicano con respecto a la labor de las organizaciones internacionales de derechos humanos, abandonando el argumento de la protección de la soberanía nacional como freno a sus intervenciones que venían sosteniendo los gobiernos del PRI. El nombramiento de connotados integrantes del movimiento de defensa de los derechos humanos en áreas claves de la política exterior,<sup>5</sup> mejoraron la imagen del estado mexicano en los foros internacionales. Paralelamente a esta labor en el plano externo, puertas adentro se continuó con la línea de endurecimiento de las penas privativas de la libertad, la restricción de las garantías individuales en el marco de la investigación de los delitos, la militarización de las corporaciones policiales y el incremento del gasto federal en las instituciones punitivas. La continuidad con esta línea establecida por los anteriores gobiernos no

---

<sup>5</sup> Destacan los casos de Adolfo Aguilar Zinser en el cargo de asesor de Seguridad Nacional y de Marie Claire Acosta en la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Cancillería. Ambos se alejaron de modo polémico de sus cargos.

fue algo anunciado en la campaña electoral, pero ya en febrero del 2001, ni bien iniciado el nuevo gobierno, se lanza la *Cruzada contra el crimen organizado y el narcotráfico* que replicaba el nombre y el espíritu de la *Cruzada contra el crimen* del presidente Zedillo en 1999. Apenas unos meses antes, es significativo que incluso tras el triunfo del 2 de julio de 2000 sostenía uno de los asesores presidenciales:

“Para el futuro gobierno de Vicente Fox, el del narcotráfico no será más un problema de seguridad nacional, sino un asunto meramente policiaco que debe ser abordado y combatido desde instancias policiales altamente capacitadas. Si se le consideró como un fenómeno que amenazaba al Estado y a su permanencia, así como al proyecto de nación, fue porque era la única manera de que el presidente Zedillo lograra justificar la presencia del Ejército en esa lucha. (Senador Francisco Molina Ruiz, coordinador del equipo de transición foxista en el área de justicia en El Universal, 25/7/2000)

Sin embargo, una vez en el gobierno la estrategia del nuevo elenco gobernante reforzó la centralización de las políticas de seguridad en el poder ejecutivo federal e incrementó el menú de delitos del fuero federal (especialmente bajo el tipo “delincuencia organizada”). Se extiende el énfasis estatal en el combate a los delitos del fuero federal especialmente el narcotráfico, a pesar de que el 95 % (aproximadamente) del total de los delitos conocidos oficialmente en México pertenecían al fuero común. Como señaló Rafael Ruiz Harrell: “*a ojos del Ejecutivo, la delincuencia federal es la que requiere más atención, lo que sin duda se debe a que el narcotráfico es su crimen principal y combatirlo origina roces y presiones internacionales, sobre todo con Estados Unidos, que el Gobierno Federal no puede desconocer*”.<sup>6</sup> Como vimos en las páginas anteriores, de la mano de los escándalos políticos de la familia Salinas y otros representantes de la elite política, la corrupción apareció a mediados de los años noventa como un rasgo vinculado al anquilosamiento del PRI en la estructura estatal y de la prescindencia del control ciudadano. Un análisis de mediano plazo como el aquí realizado, permite afirmar que la sobreestimación de la influencia de las variables asociadas a la competencia entre partidos, la alternancia y los comicios transparentes como vehículos de la voluntad ciudadana propios de la lucha por la transición a la democracia, incidió en la definición de la corrupción como un fenómeno asociado al autoritarismo. (Y en algunas versiones, incluso, como atributos propios de la idiosincrasia priísta). Los “relatos ejemplares” acerca de la corrupción priísta y los cambios

---

<sup>6</sup> Rafael Ruiz Harell, Reforma.

radicales provocados por la alternancia abundaron en los primeros informes de gobierno de los funcionarios federales encargados de la seguridad. Sin embargo, a poco de andar el nuevo gobierno, numerosos escándalos de corrupción en las filas policiales y militares<sup>7</sup> quebraron este optimismo inicial que postulaba al cambio político (postulado en términos morales) como fundamento del cambio institucional. Como contrapartida, el prestigio de las nuevas fuerzas policiales federales crecerá con los publicitados éxitos de la Policía Federal Preventiva en la captura de famosas bandas de secuestradores<sup>8</sup> (como ya vimos, junto con el narcotráfico uno de los delitos fundamentales en la narrativa de la inseguridad), a los que se presentaba como estructuras criminales sofisticadas y crueles. Luego, con la creación de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), continuará esta publicitación de la eficacia de las nuevas corporaciones policiales federales como uno de los pilares de los intentos de auto-legitimación gubernamental. A la hora de relevar las discusiones más publicitadas del período sobre el papel de la fuerza pública en el combate a la inseguridad el tema del narcotráfico llega a convertirse en la prioridad en las políticas de seguridad pública y, ya durante el gobierno de Felipe Calderón de la política de estado. Si en términos legislativos se profundizan los lineamientos de la política de seguridad de Ernesto Zedillo respecto del crimen organizado, los programas del gobierno federal y las declaraciones pública del gobierno federal introdujeron un nuevo tema que no había sido priorizado en el gobierno anterior, tal cual fue la justificación de la lucha contra el narcotráfico como un medio de evitación de las adicciones. Las crecientes ejecuciones en el norte del país que incrementaron su frecuencia entre los años 2005 y especialmente, el asesinato del director de Seguridad Pública de Nuevo Laredo en junio de ese año, fueron el contexto de emergencia del programa México Seguro, en el cual se avanza en la militarización del territorio nacional. Las disputas entre “cárteles” que los funcionarios solían minimizar en sus declaraciones de años anteriores como asesinatos entre personas implicadas en el narcotráfico y, en este carácter, como un asunto ajeno a los problemas de seguridad pública, son incorporadas desde entonces dentro de las prioridades de la política contra el crimen organizado. En el discurso gubernamental se profundiza la visión belicista del problema del narcotráfico y hacia junio de 2005 con el lanzamiento del programa México Seguro se focaliza en el problema del monopolio del uso de la

---

<sup>7</sup> Un caso paradigmático es Tijuana, donde los soldados reemplazaron a los policías. La Jornada, 20/1/03

<sup>8</sup> Entre ella la banda “de los Arizmendi”, La Jornada, 13/10/2000

fuerza y la disputa del territorio con los narcotraficantes. Bajo éste tipo de conceptualización, el crimen organizado pierde complejidad analítica y empieza a ser identificado con temerarios sicarios y “capos”, oscureciéndose el papel de estos grupos armados en el seno de una actividad económica en ascenso que introduce sus ganancias en el sistema financiero legal. Si en la coyuntura anterior el clima antigubernamental de la opinión pública había exacerbado la relación entre narcotráfico y “política”, bajo el tema de la corrupción, las estrategias gubernamentales del último período del gobierno de Vicente Fox y fundamentalmente al inicio del gobierno de Felipe Calderón del PAN fueron definidas por oposición a la anterior colusión entre estado y crimen organizado. Las apelaciones al compromiso presidencial con el combate al narcotráfico se justificaron como ejemplos de honestidad y transparencia, pero también como objetivos para alcanzar la seguridad nacional. Los especialistas coinciden en señalar que la alternancia electoral en los distintos niveles de gobierno incidió en la ruptura de los tradicionales canales de negociación y colusión entre gobierno y “narco”. Canales que posibilitaron que los operadores estatales mantuvieran acotado el nivel de la violencia en el país. En este tipo de lecturas que es esgrimida con frecuencia en las notas de opinión, la decisión y honestidad del Ejecutivo Federal en el combate al narcotráfico es interpretada como expresión del alejamiento de la nueva elite política de la connivencia con este delito. Sumado a este factor institucional, otras de las variables a ponderar son las transformaciones en el propio negocio del narcotráfico (clausura de rutas en otros países, aumento de demanda, diversificación de los narcos) que multiplicaron una violencia que se expresó fundamentalmente en el aumento de las ejecuciones entre supuestos miembros de estas redes y los atentados contra funcionarios estatales.

La realización de operativos entre fuerzas federales (militares y/o policiales) fue una de las estrategias privilegiadas por el gobierno federal, al igual que la detención de ciertos “capos”, que parece haber exacerbado aún más la dinámica de enfrentamiento y disputa por el liderazgo al interior de estas redes delictivas. Unos de los factores imposibles de soslayar es el impacto de los asesinatos de policías, militares y funcionarios estatales a manos del narcotráfico, cuyo recuento de las ejecuciones semana a semana se constituyó en una especie de termómetro mediático sobre la gravedad del problema. Durante los 14 años relevados han aparecido noticias que vinculaban los asesinatos de funcionarios públicos con atentados del narcotráfico pero éstas han aumentado considerablemente en términos cuantitativos en los años finales del gobierno de Fox y éstas

mueres han sido recuperadas últimamente en el discurso estatal como desafíos del crimen organizado al estado. Ahora bien, ¿Cuáles son los diagnósticos prevalecientes sobre este tema en la opinión pública? Algunos analistas señalan la correlación existente entre la seriedad del compromiso de los nuevos gobiernos federales en el combate al narcotráfico con el agravamiento de la violencia. Para otros, el recrudecimiento de la violencia se deriva de la improvisación gubernamental y de las fallas en la estrategia (tema en el que insiste la oposición). Algunas voces, llaman a replantear la estrategia de combate a las drogas, señalando la conveniencia de su legalización, una opinión que si como vimos aparecía marginalmente en los primeros años del relevamiento, al finalizar aparece con mayor visibilidad en la prensa escrita. Estas columnas transitan argumentos pragmáticos que alegan sobre la inutilidad de desgastar la fuerza pública del estado (y con ella al estado mismo) contra un mercado en constante expansión. Por el contrario, la reivindicación del consumo de drogas ilegales en términos de derechos individuales no aparecen en la opinión pública mexicana, quizás por la influencia del relato moral del estado contra el crimen organizado, en la cual el placer individual o el disfrute de derechos que no perjudica a terceros tiene poco que hacer frente al peligro de la debacle estatal (y social). Otra de las conclusiones de la historia de vida de la inseguridad en México, es aquella que destaca el escaso respaldo que recibió entre los columnistas la defensa de la lucha contra el narcotráfico en términos de defensa de la salud o protección de los niños contra las adicciones. Quienes apoyaron la política gubernamental lo hicieron en defensa de la seguridad nacional y, últimamente, de la propia existencia del estado mexicano. Al interés del gobierno federal en el combate del narcotráfico justificado por los requerimientos de la relación con Estados Unidos, se suma durante el primer gobierno de Felipe Calderón en el marco de un profundo cuestionamiento del proceso electoral y ante la negativa de las autoridades electorales a revisarlo, el intento de unificar tras una meta común a una población visiblemente fragmentada en torno a la legitimidad de las elecciones y de su propio gobierno. Nos encontramos frente a una utilización de los dispositivos de seguridad susceptible de ser analizada como, parafraseando a David Garland, intentos ritualizados de reconstituir y reforzar las relaciones de autoridad existentes. Frente a la acusación de su gobierno como débil y carente de legitimidad, la cruzada contra el crimen organizado debe ser evaluada no sólo en su capacidad de destruir la amenaza del narcotráfico sino también en su potencialidad para sumar la adhesión de la población a un gobierno con déficit de legitimidad. Y es que el carácter expresivo que han adquirido los asesinatos desde el año 2006

hasta la fecha, bajo la modalidad de decapitamientos, mensajes dejados junto a los cuerpos masacrados, y asesinatos de funcionarios de alto rango de las instituciones de seguridad, han contribuido a un acercamiento de las posiciones entre gobierno y opinión pública en torno a la definición del problema en términos de “guerra”. Predomina la definición entre gobernantes y oposición del narcotráfico como “grupo rival”, “enemigo” que termina simplificando en una personificación este complejo mundo de redes y vínculos como algo que se opone o resiste a otro núcleo cerrado que sería el estado. Durante el primer período analizado (1994-2000), la definición sobre el crimen organizado y el mejor modo de combatirlo era un tema disputado entre gobierno, por un lado, y oposición y opinión pública por el otro. Por el contrario, en los últimos años, cada vez existe mayor coincidencia en la identificación del crimen organizado con el problema de los asesinatos, las ejecuciones y el narcotráfico visualizados como desafíos al estado. Frente a este problema que se impone desde la contundencia de las imágenes de la violencia y de la presencia del ejército en las calles, las críticas se detienen en la denuncia de la ineficacia de la estrategia presidencial, los problemas de coordinación entre fuerzas y control de los agentes.

### *Algunas Conclusiones.*

La reconstrucción de la tematización pública sobre la inseguridad en el México reciente, permite asomarnos a un conjunto de continuidades y rupturas. Dentro de las primeras es notable el redimensionamiento de instituciones como la policía y el ejército, tanto en términos de recursos asignados como simbólicos. A tono, con lo señalado por Waquant (2000) para Europa y Estados Unidos, el derecho penal adquirió renovado protagonismo como mecanismo de regulación social con el objetivo de inhibir y sancionar conductas, siendo las instituciones encargadas de vigilar y aprehender a los delincuentes las que atrajeron la atención pública más frecuentemente que las judiciales y penitenciarias. Aunque recurrentemente expertos, políticos y funcionarios sostuvieron la necesidad de trabajar sobre las causas profundas del delito, la inseguridad irá perdiendo en la agenda pública con el correr de los años este carácter multidimensional para ser tematizada exclusivamente a partir de la dificultad del estado mexicano para aprehender e inhabilitar a los delincuentes más peligrosos organizados en cárteles y bandas. Así, es posible conjeturar que la importancia del actor “crimen organizado” signa la especificidad de la imagen de la cuestión criminal en el México reciente. Así, la presencia de poderosas bandas dotadas de



armas sofisticadas e ilimitados recursos económicos orientó gran parte de las respuestas estatales, aún cuando las instituciones penitenciarias y judiciales mexicanas dedican la mayor cantidad de su tiempo a la investigación y castigo de delincuentes “desorganizados”. Así, a pesar de que la gran mayoría de las cárceles mexicanas están pobladas por infractores acusados<sup>9</sup> de delitos menores, que son pobres y no forman parte de estos grupos, la tematización pública y la generación de políticas públicas se ha visto profundamente influenciada por las descripciones sobre el crimen organizado. A despecho de una excesiva generalización he reconstruido dos esquematizaciones, a la manera de tipos ideales, acerca del modo en que la opinión pública se ha posicionado sobre este tema. En el primer período, bajo la influencia de la lucha por la reforma política el énfasis gubernamental en el problema del crimen organizado como el eje de la política de seguridad es rechazado por la oposición política y por un importante sector de la opinión pública. Tras la alternancia, pero más claramente en los últimos años del gobierno de Vicente Fox y el primero de Felipe Calderón, se exagera esta tendencia de la política gubernamental, hasta confundirse totalmente el problema de la inseguridad y el del crimen organizado. Más, aún la incapacidad del estado frente a estos poderosos grupos militares se convierte en prioridad para el estado nacional. A diferencia del período anterior, el marco interpretativo que se impone es el que identifica la inseguridad con el desafío armado del narcotráfico y las ejecuciones.

Al amparo de la tematización sobre la inseguridad pública es notable la transformación de la caracterización del estado mexicano en menos de quince años, desde la hegemónica definición de “autoritarismo”, hasta la construcción de la imagen de “estado fallido”, “débil” que logra imponerse como un nuevo concepto articulador de varias y heterogéneas miradas críticas. A la hora de cerrar esta ponencia en unas Jornadas realizadas en Argentina, me interesa reflexionar sobre la centralidad de las imágenes sobre el estado en la constitución pública de la inseguridad como tema de agenda. Sin desconocer las similitudes y los rasgos compartidos en torno a esta problemática en la región, he recuperado algunos emergentes de un análisis fenomenológico sobre la historia de vida del problema de la inseguridad en México, capaces de iluminar la centralidad de los contextos y coyunturas políticas en la constitución del tema y la importancia de las tradiciones políticas y culturales en torno a los aspectos punitivos del estado. Así, la

---

<sup>9</sup> Para un análisis de la composición de la población penitenciaria ver BERGMAN, Marcelo y AZAOLA, Elena (2003 y 2005).

investigación realizada nos muestra que la exacerbación de la cobertura en torno a la imagen del crimen organizado, con su modelo de actor racional como epicentro de la política penal limita las posibilidades para introducir en la opinión pública mexicana el persistente problema de la desigualdad en el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables, su ineficacia y el recrudecimiento de las violaciones a los derechos humanos en el combate a la inseguridad. Si estas imágenes tienen sentido a la hora de diseñar el combate del crimen organizado, caracterizado por su sofisticado armamento, por una lógica de operación estructurada y muchas veces por su condición de banda “transnacional”, no logra dar cuenta de la gran mayoría de las personas encarceladas en las cárceles mexicanas, pobres y marginadas del acceso a la justicia. Si como señala Richard Sennet, la construcción de la autoridad reclama imágenes sobre los fuertes y los débiles, en la actualidad el estado ha quedado del lado de los débiles y el crimen organizado hegemonizando la imagen de los fuertes. La desafección del PAN y PRD de la defensa de los presuntos delincuentes de víctimas de la violencia institucional y la retracción de las comisiones de derechos humanos en este punto, ha despojado a esta reivindicación de la posibilidad de ser conectada con la lucha por la ampliación de la ciudadanía, incluso por instituciones de seguridad eficaces e imparciales. La imposición del sicario como personaje emblemático de la inseguridad en México impide la discusión del problema en términos amplios, en una sociedad en la que la economía ilegal constituye el espacio de reproducción material de alrededor del 50 % de la población mexicana económicamente activa. La minimización de esta dimensión en el debate sobre la inseguridad garantiza la renovación de programas y políticas basadas en la transmisión de valores cívicos, el énfasis en la cultura de la legalidad, incluso la permanente apelación a la reforma de las leyes que proliferan en las fuentes consultadas que asimilan a una fuga hacia el mundo de las ideas, de una sociedad que funciona al margen de la legalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO, Sergio. 2001. *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: Grijalbo-Raya en el Agua.
- AGUAYO, Sergio y BAGLEY, Bruce. 1990. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI Editores.
- AGUIRRE, Carlos, JOSEPH, Gilbert y SALVATORE, Ricardo. 2001. *Crime and Punishment in Latin America*. USA: Duke University Press.
- ALVARADO, Arturo y ARTZ, Sigrid (compiladores). 2001. *El desafío democrático de México: Seguridad y Estado de Derecho*. México: El Colegio de México.
- ASTORGA, Luis. 1996. *El siglo de las drogas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- AZAOLA, Elena. 2006. *Imagen y auto-imagen de la policía de la ciudad de México*. México. Ediciones Coyoacán, CIESAS-FLASUD.
- AZAOLA, Elena y BERGMAN, Marcelo. 2007. "De mal en peor: las condiciones de vida en las cárceles mexicanas" en Revista Nueva Sociedad, N° 208.
- BAILEY, John y DAMMERT, Lucía. 2005. *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*. México: SIGLO XXI.
- BERGMAN, Marcelo (coord.) 2003. *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica. (CIDE).
- BERGMAN, Marcelo. 2005. *Delincuencia, Marginalidad y desempeño institucional*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- BOTELLO ARTEAGA, Nelson. 2004. *En busca de la legitimidad: violencia y populismo punitivo en México. 1990-2000*. México: Universidad Autónoma de la ciudad de México.
- BROCCA, Victoria. 1996. *La Nota Roja. 1900-1909*. México: Grupo Editorial Siete.
- BUFFINGTON, Robert. 2001. *Criminales y Ciudadanos en el México Moderno*. México: Siglo XX Editores.
- CALVEIRO, Pilar. 2004. "Encierro y exclusión en el mundo global" en Revista Socio-Histórica N° 15/16.
- DAVIS, Diane. 2007. "El factor Giuliani: delincuencia, la "cero tolerancia" en el trabajo policial y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México", en Estudios Sociológicos, Volumen 25, N° 3.
- DOUGLAS, Mary- Wildavsky, A. 1982. *Risk and Culture. An essay on the selection of technical and environmental dangers*. Los Angeles. UCLA.
- FAZIO, Carlos. 2000. "Guerra sucia y paramilitarización de los conflictos en Colombia y México" en KURNITZKY, Horst, *Globalización de la violencia*. México: Instituto Goethe México y Editorial Colibrí.
- GLASER, B. y STRAUSS, A. *The discovery of grounded theory*. New York: Aldine de Gruyter.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. 1988. *Los militares y la política en América Latina*. México: Océano.
- GONZALEZ RUIZ, LOPEZ PORTILLO y YAÑEZ. 1994. *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. México. UNAM.
- JIMÉNEZ, René. 2006. *Violencia y Seguridad Pública. Una propuesta institucional*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- JOAS, Hans. 2005. *Guerra y Modernidad. Estudios sobre la historia de la violencia en el siglo XXI*. Barcelona. Paidós.
- JOSEPH, Gilbert-NUGENT, Daniel. 2002. "Cultura popular y formación del estado en el México revolucionario" en *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*. México: Editorial ERA.
- KATZ, Jack. 1987. "What makes crime's "news"? en Media, Culture and Society, Volumen 9.
- KATZ, Jack. 2003. "Metropolitan Crime Myths" en D. Halle. *New York and Los Angeles: Politics, Society and Culture*, Chicago: University of Chicago Press.
- KESSLER, Gabriel. 2007. "Miedo al crimen. Representaciones colectivas, comportamientos individuales y acciones públicas" en Isla, Alejandro, *En los márgenes de la ley: inseguridad y violencia en el Cono Sur*. Buenos Aires: Paidós.
- LOAEZA, Soledad. 1996. "La sociedad mexicana en el siglo XX" en WOLDEMBERG, José y BLANCO, José. *México a fines de siglo*. Tomo 1. México: Fondo de Cultura Económica.
- LOMNITZ, Claudio. "La construcción de la ciudadanía en México" en Revista Metapolítica, N° 15, volumen 4.

PICCATO, Pablo. 1997.” La construcción de una perspectiva científica: miradas porfirianas a la criminalidad” en Revista Historia Mexicana, XLVII: 1.

PICCATO, Pablo. 2001. “Cuidado con lo rateros: The Making of Criminals in Modern México City” en Salvatore-Aguirre y Joseph: *Crime and Punishment in Latin America*. Duke University Press.

WAQCuant, Loic. 2000. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires. MANANTIAL.